

安全理事会

Distr.: General
11 November 2021
Chinese
Original: English

萨赫勒五国集团联合部队

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会 2017 年 12 月 8 日第 2391(2017)号决议提交的，安理会在该决议中请秘书长与萨赫勒五国集团成员国(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)以及非洲联盟密切协调，报告萨赫勒五国集团联合部队开展活动以及联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)提供支持的情况。安理会于 2021 年 6 月 29 日通过第 2584(2021)号决议，延长了马里稳定团的任务期限，其中一项任务是根据第 2531(2020)号决议的授权加强马里稳定团对联合部队的支持。

2. 秘书长在 10 月 4 日给安全理事会的信(S/2021/850)中，除介绍对联合部队所获国际支助的评估的结论和建议外，还全面介绍了以下方面的最新情况：(a) 联合部队的运作进展；(b) 联合部队得到的国际支持和提高其效率的可能措施；(c) 萨赫勒五国集团、欧洲联盟和联合国 2018 年 2 月 23 日签署的技术协定的执行情况，包括马里稳定团加大力度支持联合部队的详情；(d) 联合部队遇到的挑战和供进一步审议的可能措施；(e) 萨赫勒五国集团成员国执行联合部队人权和国际人道法合规框架以及关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策的情况，以及如何减轻联合部队军事行动对平民包括妇女儿童的任何不利影响。因此，本报告简要介绍 10 月 4 日以来最相关的事态发展。

二. 联合部队和萨赫勒五国集团执行秘书处的运作进展

3. 秘书长在 10 月 4 日的信(S/2021/850)中全面介绍了联合部队及其警察部分的运作情况，以及为加强萨赫勒五国集团执行秘书处能力和特权所作的努力。外国作战人员预计将回返，小武器可能从利比亚涌入，这些仍是组成联合部队的安全部队所面临的重大挑战。现在尚无法确定在马里北部及布基纳法索、马里和尼日尔共有的利普塔科-古尔马三国边界地区重组国际部队将会如何影响任何有关调整联合部队在该地区驻军的决定。

21-16196 (C) 111121 111121





4. 10 月 21 日至 26 日，针对布基纳法索 Pétèl Kolé 警察哨所遇袭事件，以尼日尔营和布基纳法索营人员为首的联合部队开展了 *Serres d'Aigle* 特别行动。

5. 定于 11 月 18 日举行的萨赫勒五国集团防务和安全委员会下次会议将正式核准联合部队的 2022/23 年工作计划。按照该工作计划，联合部队计划每年在中区开展两次重大行动和其他特别行动，并在东区和西区各开展一次重大行动。

三. 萨赫勒五国集团联合部队得到的国际支持和提高其效率的可能措施

A. 国际支助

6. 秘书长在 10 月 4 日的信(S/2021/850)中全面介绍了向萨赫勒五国集团联合部队提供的国际支助的最新情况。目前，最具一致性和系统性的直接业务支助是由马里稳定团根据安全理事会第 2391(2017)号决议及其执行部分第 13 段以及第 2359(2017)、2480(2019)、2531(2020)和 2584(2021)号决议提供的，尽管支助范围有限。本报告第 4 至 10 段概述了稳定团提供的支助。若干会员国向萨赫勒五国集团成员国提供双边支持，而其他会员国在试行双边支持与区域实体协调作用相结合的混合模式。欧洲联盟仍然是最重要的财政捐助方。

B. 联合国、欧洲联盟和萨赫勒五国集团 2018 年 2 月签署的技术协定的执行情况

生命保障消耗品

7. 马里稳定团继续依照安全理事会第 2531(2020)号决议执行经强化的支助任务，向萨赫勒五国集团各特遣队提供生命保障消耗品。自 2018 年 2 月以来，稳定团已按照关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，向联合部队交付了 440 万公升燃料和润滑油以及 67 000 个口粮盒。

8. 已经按照强化支助模式启动燃料和口粮货运。预计到 2021 年 11 月 10 日，716 000 公升石油产品和 64 000 个单兵口粮盒将运抵所有 8 个营或最近地点。

工程支援

9. 马里稳定团继续对联合部队巴马科临时总部实施维修，近期还应部队指挥官要求，新建了三处环卫设施。

伤员后送和运输

10. 2021 年 10 月，马里稳定团运送了两吨口粮，进行了一次伤员后送，将联合部队人员从布列克西后送至塞瓦雷(马里)。

问题和挑战

11. 萨赫勒五国集团曾承诺，对承包商根据新的强化支助模式运往在联合部队指挥下行动的各营的所有物资免于征税。但迄今为止，五个成员国中只有两个国家发布了免税通知，另有一国通知马里稳定团，已签署必要文件，不久即将提交。

12. 各营尚未扩充其储存能力，以接收预期数量的石油产品和口粮。这导致承包商在交付生命保障消耗品方面出现延误。已有承包商向马里稳定团抱怨，在指定入境口岸等待获准交付期间被征收了滞期费。

13. 马里稳定团已就上述问题与联合部队进行沟通。临时解决方案可包括向各营附近有足够储存能力的卸货点送货，或分批次送货。

四. 萨赫勒五国集团联合部队遇到的挑战和供进一步审议的可能措施

14. 秘书长在 10 月 4 日的信(S/2020/850)中全面介绍了联合部队遇到的挑战的最新情况。

五. 萨赫勒五国集团执行联合部队人权和国际人道法合规框架以及关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策的情况

15. 马里稳定团和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续监测与联合部队人员开展的行动和其他活动有关的人权状况。为此，马里稳定团和人权高专办调查并记录了严重侵犯人权的指控，确定了保护平民方面的一些进展，并开展了若干技术合作活动。马里稳定团和人权高专办还继续与联合部队领导层和萨赫勒五国集团沟通，确保在国家指挥下行动和在联合部队指挥下行动的各部队易于区分。

16. 人权高专办收到了大量证词，证明联合部队在保护平民免受武装团体侵害方面取得进展，尤其是在三国边界地区，与上一期间相比有了显著改善。例如，2021 年 5 月 12 日，不明身份人员袭击了 Fantio 村(尼日尔蒂拉贝里大区泰拉省)，迫使 3 000 人逃离村庄，在泰拉避难。事件发生后，联合部队被部署到 Fantio 及其周边地点保卫安全。这项部署便利了境内流离失所者回返。此后，联合部队一直在该地区保持经常驻军和巡逻，以保护平民。另一个例子是，6 月 13 日和 14 日，联合部队抓获了曾在尼日尔 Dolbèl 地区抢劫牲畜的一群武装分子中的一人，并将其移交给司法当局。

17. 此外，人权高专办还协助将相关国际标准纳入联合部队各类文书和举措的主流。人权高专办协助起草了《区域警察学校章程》和萨赫勒安全学院内部条例。5 月 24 日至 27 日在巴马科举行的萨赫勒五国集团防务和安全委员会第十一届常会期间审查并通过了这两份文件。同样，8 月 17 日至 19 日在巴马科，人权高专办起草了适当的人权和国际人道法工具，为警察部分指令的修订进程提供了支持。修订进程结束后，人权高专办于 9 月 20 日至 29 日举办了一次讲习班，探讨警察部分的职能、程序、机制和原则，包括通过萨赫勒五国集团各相关成员国的司法程序移交和处理每个案件。

18. 此外，在本报告所述期间，人权高专办向萨赫勒五国集团执行秘书处提供技术援助，协助推进正在进行的区域保护平民战略制定工作。

19. 在能力建设方面，人权高专办在 5 月 31 日至 9 月 9 日期间参与了对联合部队乍得、马里和尼日尔宪兵分队的部署前培训。此外，9 月在毛里塔尼亚为即将于 10 月轮调上岗的联合部队指挥所成员举办了有关国际人权法、人道法和难民法的宣传课程。这些课程还包含了关于人权尽职政策的单元，该单元由马里稳定团协助授课。此外，人权高专办于 6 月 29 日和 30 日在巴马科为联合部队领导层举办了一次高级别讲习班，内容涉及采用基于人权的方法预防暴力极端主义以及在规划和开展反恐或军事行动时加强对适用国际标准的遵守；6 月至 9 月在乍得和尼日尔为联合部队区级指挥所的成员举办了有关合规框架的提高认识会议。

20. 鉴于有必要不断加强萨赫勒五国集团对合规框架的遵守程度，人权高专办于 10 月 18 日在巴马科召开了一次事后分析研讨会。会上，联合部队指挥所即将离任的 8 名成员分析了框架落实情况，并提出 15 项建议。人权高专办将考虑这些建议，以酌情采取进一步行动。

21. 马里稳定团和人权高专办继续按照第 2391(2017)、2531(2020)和 2584(2021)号决议，根据萨赫勒五国集团、欧洲联盟和联合国之间的技术协定，在马里稳定团给予联合部队的支持、包括为此给予萨赫勒五国集团的支持方面努力加强人权尽职政策的执行。在本报告所述期间，马里稳定团针对联合部队提出的联合国支助请求，完成了 18 项人权尽职政策风险评估。随后，确定了 13 项措施，旨在减轻已查明的风险，加强联合部队的人权合规和问责。这些措施包括：由联合部队提供最新信息，说明与具体案件中的严重侵犯人权行为有关的内部调查和司法程序的进展情况；制定关于运作期间发生的意外伤亡的标准作业程序；通过士兵适当行为手册；及时分享有关重大行动的信息；按照抓捕、拘留和移交被拘留者标准作业程序采取措施。

六. 意见

22. 萨赫勒五国集团联合部队仍是解决萨赫勒面临的多方面挑战的关键举措。随着该区域安全局势继续恶化、不对称威胁激增，我们有义务也有集体责任以可持续且有效的方式激励、支持和增强地方和区域举措。

23. 我仍然坚信，由摊款供资的专门的联合国支助办公室是向联合部队提供可持续和可预测支助的最有效办法。同时，应设计支助模式，以促进区域自主性，增强联合部队自给自足的能力。促成一个完全自主且有能力为其各个实体(包括联合部队)提供支助的萨赫勒五国集团应是我们的共同目标和决策依据。我再次呼吁设立一个专门的政治论坛，为加强主要利益攸关方之间的协作和对话铺平道路，目的是加强萨赫勒五国集团的自立和自主，确保就未来最紧迫的挑战达成共识、商定应对办法，并由萨赫勒五国集团成员国确定下一步措施，在国际伙伴的支持下进一步运作联合部队并提高其行动效力。

24. 无论提供何种支助，解决治理缺陷对于确保萨赫勒的持久稳定仍然至关重要。仅靠军事和以安全为核心的解决方案是不够的。我对联合部队特遣队在其行动区与当地居民进行接触的努力感到鼓舞。在区分以国家身份开展的行动和在联合部队指挥下开展的行动方面依然存在挑战，亟需解决。我敦促萨赫勒五国集团成员国采取适当行动。同样，至关重要的是，联合部队必须继续推进其预防和减轻侵犯人权行为以及保护平民的各项努力。我促请萨赫勒五国集团成员国加紧努力，增进包容，促进人类发展、复原力和善治，并捍卫人权。国际社会必须坚决支持这些努力，提供一切可用资源。联合国仍然坚定致力于同非洲联盟及其次区域伙伴合作，支持该区域在治理方面的各项努力。